

Beleidsregels van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit inzake de beoordeling van het levensgedrag bij vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten (Beleidsregels levensgedragtoets)

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

gelet op artikel 30h, 30i, 30k en 30l van de Wet op de kansspelen en artikel 4 en 7 van het Speelautomatenbesluit 2000,

besluit de volgende beleidsregels vast te stellen:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

1. *aanvraag*: aanvraag voor een vergunning;
2. *aanvrager*: de (rechts)persoon die een vergunning aanvraagt;
3. *besluit*: het Speelautomatenbesluit 2000;
4. *levensgedragtoets*: de beoordeling of de aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleiders en beheerders van een exploitatie in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder b, en artikel 7 van het besluit;
5. *raad van bestuur*: raad van bestuur als bedoeld in artikel 33a van de Wok;
6. *vergunning*: vergunning voor het exploiteren van speelautomaten als bedoeld in artikel 30h van de Wok;
7. *vergunninghouder*: de (rechts)persoon die een vergunning heeft;
8. *Wok*: Wet op de kansspelen.

Artikel 2. Toepassing

1. De raad van bestuur voert in alle gevallen een levensgedragtoets uit:
 - a. bij een aanvraag;
 - b. indien een vergunninghouder een nieuwe bedrijfsleider of beheerder krijgt.
2. De raad van bestuur kan ook in andere gevallen een levensgedragtoets uitvoeren bij een reeds verleende vergunning.
3. De raad van bestuur weigert een vergunning of trekt een vergunning in indien de aanvrager, de vergunninghouder, een bedrijfsleider of een beheerder van een exploitatie in enig opzicht van slecht levensgedrag is als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder b, en artikel 7 van het besluit.

Artikel 3. Slecht levensgedrag

Een aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder is in enig opzicht van slecht levensgedrag als, gelet op zijn betrokkenheid bij antecedenten, onvoldoende kan worden aangenomen dat hij zich in zijn functie zal gedragen op een wijze die als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd.

Artikel 4. Criteria

De raad van bestuur stelt vast of een aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder van een exploitatie in enig opzicht van slecht levensgedrag is, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder b, en artikel 7 van het besluit, op basis van:

1. feiten en omstandigheden die voldoende aannemelijk maken dat de aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder betrokken was bij een of meer antecedenten;
2. het tijdsverloop tussen en na de antecedenten;
3. de ernst en het aantal van de antecedenten;
4. de relatie van de antecedenten met de vergunning en functie.

Artikel 5. Antecedenten

1. Onder antecedenten als bedoeld in artikel 4 worden in ieder geval begrepen:
 - a. misdrijven;
 - b. strafrechtelijke overtredingen;



- c. bestuurlijk beboetbare overtredingen.
2. De raad van bestuur kan ook andere overtredingen en ander handelen en nalaten dan in het eerste lid genoemd als antecedent bij de levensgedragtoets betrekken.

Artikel 6. Betrokkenheid bij antecedenten

1. Een (rechts)persoon was in ieder geval betrokken bij een antecedent als bedoeld in artikel 4, eerste lid, indien hij dit antecedent zelf heeft gepleegd.
2. Een (rechts)persoon was in ieder geval ook betrokken bij een antecedent als bedoeld in artikel 4, eerste lid, indien hij ten tijde van het antecedent:
 - a. direct of indirect bestuurder, anderszins bedrijfsleider of beheerder was van een rechtspersoon die dit antecedent heeft gepleegd;
 - b. direct of indirect de helft of meer van de zeggenschap had over een rechtspersoon die dit antecedent heeft gepleegd.
3. Onder zeggenschap wordt in ieder geval het stemrecht van aandeelhouders of leden begrepen. Directe en indirecte bestuurders van rechtspersonen met zeggenschap hebben ook zeggenschap.

Artikel 7. Aannemelijkheid van antecedenten

1. Het is voldoende aannemelijk dat een (rechts)persoon een strafbaar feit heeft gepleegd als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, indien:
 - a. hij onherroepelijk of niet-onherroepelijk is veroordeeld;
 - b. aan hem onherroepelijk of niet-onherroepelijk een strafbeschikking is opgelegd;
 - c. hij is gedagvaard;
 - d. de officier van justitie heeft besloten hem niet of niet verder te vervolgen terwijl dit naar het oordeel van de officier van justitie technisch wel haalbaar zou zijn;
 - e. aan hem een transactie als bedoeld in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht is aangeboden.
2. Het is voldoende aannemelijk dat een (rechts)persoon een bestuurlijk beboetbaar feit heeft gepleegd als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, indien:
 - a. aan hem een onherroepelijke of niet-onherroepelijke bestuurlijke boete is opgelegd;
 - b. aan hem een al dan niet onherroepelijk een herstelsanctie als bedoeld in Titel 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht is opgelegd voor een overtreding die ook bestuurlijk beboetbaar was;
 - c. hij in een overeenkomst met een bestuursorgaan het begaan van een bestuurlijk beboetbare overtreding erkent of de verplichting tot betaling van een bestuurlijke boete accepteert.
3. Het is niet voldoende aannemelijk dat een (rechts)persoon een antecedent heeft gepleegd, indien:
 - a. de strafrechter hem heeft vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging inzake dat strafbare feit;
 - b. de bestuursrechter in een uitspraak heeft geoordeeld dat niet aannemelijk is dat hij de overtreding heeft begaan;
 - c. de officier van justitie heeft besloten hem niet of niet verder te vervolgen voor dat strafbare feit omdat:
 - 1° hij ten onrechte verdacht werd;
 - 2° er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs was;
 - 3° het feit niet strafbaar was.
4. In andere gevallen dan in het eerste, tweede en derde lid zijn beschreven, beoordeelt de raad van bestuur aan de hand van de feiten en omstandigheden die op een antecedent betrekking hebben of betrokkenheid bij dat antecedent voldoende aannemelijk is.
5. Voor de conclusie dat een antecedent voldoende aannemelijk is, is in ieder geval niet vereist dat de betrokken (rechts)persoon:
 - a. is veroordeeld;
 - b. wordt of werd vervolgd;
 - c. als verdachte is aangemerkt;
 - d. in een beschikking of voorgenomen beschikking als overtreder is aangemerkt.

Artikel 8. Tijdsverloop

1. De raad van bestuur betreft bij de levensgedragtoets in ieder geval de antecedenten waarvan



voldoende aannemelijk is dat ze zijn begaan in de acht jaar voorafgaande aan de beslissing omtrent de vergunning.

2. Als voldoende aannemelijk is dat er binnen de in het eerste lid genoemde periode van acht jaar een antecedent is gepleegd, dan betreft de raad van bestuur in ieder geval ook de antecedenten bij de beoordeling waarvan voldoende aannemelijk is dat ze in de acht jaar voorafgaand aan dat antecedent zijn gepleegd.
3. Als de ernst van een antecedent of het aantal antecedenten daar naar het oordeel van de raad van bestuur aanleiding voor geeft, kan de raad van bestuur ook antecedenten bij de beoordeling betrekken waarvan voldoende aannemelijk is dat ze zijn gepleegd voor de in het eerste en tweede lid genoemde periodes.
4. De tijd die is doorgebracht in detentie maakt niet dat de raad van bestuur antecedenten buiten beschouwing laat of minder zwaar meeweegt. Antecedenten die tot detentie hebben geleid, worden geacht zoveel tijd later gepleegd te zijn als tijd in detentie is doorgebracht.

Artikel 9. Ernst van antecedenten

Bij de beoordeling van de ernst van een antecedent kan de raad van bestuur in ieder geval de volgende aspecten betrekken:

1. de voor dat antecedent opgelegde, gevorderde, overeengekomen of voorgenomen sanctie;
2. de sanctie die voor soortgelijke antecedenten is opgelegd;
3. de aard van het antecedent;
4. de duur van het antecedent;
5. de omvang van het antecedent;
6. de context van het antecedent;
7. de gevolgen van het antecedent;
8. de mate van schuld en/of opzet waarmee het antecedent is begaan.

Artikel 10. Relatie met de vergunning en functie

1. Aan de conclusie dat sprake is van slecht levensgedrag legt de raad van bestuur enkel antecedenten ten grondslag voor zover:
 - a. voldoende aannemelijk is dat ze zijn gepleegd bij of in het verlengde van kansspelaanbod;
 - b. voldoende aannemelijk is dat ze zijn gepleegd bij de uitoefening van een beroep, bedrijf of economische activiteit;
 - c. de vergunning soortgelijke antecedenten kan faciliteren;
 - d. de vergunning het witwassen van met soortgelijke antecedenten verkregen voorwerpen kan faciliteren; en/of
 - e. uit de antecedenten blijkt dat onvoldoende beschikt wordt over eigenschappen die noodzakelijk zijn voor een maatschappelijk aanvaardbare uitoefening van de (beoogde) functie.
2. De in het eerste lid, onder e, genoemde eigenschappen betreffen in ieder geval:
 - a. het op integere wijze omgaan met de belangen en het welzijn van anderen;
 - b. openheid;
 - c. waarheidsliefdevendheid;
 - d. verantwoordelijkheidszin;
 - e. wetsgetrouwheid.
3. Dat een antecedent in de privésfeer is gepleegd, verhindert niet dat de raad van bestuur het antecedent verder bij de levensgedragtoets betreft.

Artikel 11. Gewijzigd levensgedrag

Indien gedragingen van een (rechts)persoon na het laatste antecedent waarbij hij betrokken was daar naar het oordeel van de raad van bestuur aanleiding toe geven, kan de raad van bestuur oordelen dat deze (rechts)persoon niet langer van slecht levensgedrag is.

TOELICHTING

Aanvragers en houders van een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten mogen in geen enkel opzicht van slecht levensgedrag zijn. Dat geldt ook voor bedrijfsleiders of beheerders. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (de raad van bestuur) beoordeelt of toch sprake is van slecht levensgedrag. Als dat het geval is wordt de vergunning geweigerd of ingetrokken. Dit is bepaald in artikelen 30i, 30k en 30l van de Wet op de kansspelen (de Wok) en artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 7 van het Speelautomatenbesluit 2000 (het Besluit).

De beoordeling van het levensgedrag spitst zich toe op de vraag of kan worden aangenomen dat de betrokkene zich zal gedragen op een wijze die als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd. Daartoe wordt gekeken naar wat bekend is over strafbare feiten en bestuursrechtelijke overtredingen die hij in het verleden heeft gepleegd, naar ander gedrag en hoe zich dat verhoudt tot de beoogde functie. Deze toets is voor de Kansspelautoriteit een belangrijk en noodzakelijk preventief middel. Hiermee moet worden voorkomen dat er strafbare feiten en bestuursrechtelijke overtredingen plaatsvinden in de speelautomatensector. In deze sector bestaat immers een extra risico op strafbare feiten en overtredingen, zoals witwassen, (belasting)fraude en bedrog van consumenten en overtredingen van de Wok. Zulke feiten, maar ook andere feiten waarvan de maatschappij of de consument de dupe kunnen worden, moeten zo veel mogelijk voorkomen worden. Exploitanten, bedrijfsleiders en beheerders hebben daarbij bijzondere verantwoordelijkheden. Zij dragen namelijk zorg voor een veilig, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod. Ze moeten de vele verplichtingen en verboden gesteld bij of krachtens de Wok en fiscale wetgeving naleven en aan de instructies van onder andere de Kansspelautoriteit en Belastingdienst voldoen.

De wetgever heeft geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden die bij de levensgedragtoets betrokken mogen worden. Mede gezien deze afwezigheid van een gedetailleerde wettelijke regeling wordt in deze beleidsregels en hieronder toegelicht hoe de raad van bestuur beoordeelt of iemand in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Voordat met de artikelsgewijze toelichting begonnen wordt, moet nog opgemerkt worden dat deze beleidsregels exclusief over de levensgedragtoets gaan en niet over de Bibob-toets die de raad van bestuur ook uitvoert. Op grond van de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) kunnen vergunningen ook geweigerd worden als ernstig gevaar van misbruik bestaat. De beoordeling van dat gevaar heeft meerdere overeenkomsten met de levensgedragtoets, maar vindt ook plaats aan de hand van afwijkende criteria. Het kan daardoor dus gebeuren dat een vergunning niet geweigerd of ingetrokken wordt op grond van slecht levensgedrag, maar wel op grond van de Wet Bibob en vice versa. Op de Bibob-beoordeling zijn aparte beleidsregels van toepassing.

Artikel 2. Toepassing

In artikel 2 is beschreven wanneer de raad van bestuur een levensgedragtoets uitvoert en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. In het eerste lid is beschreven dat de raad van bestuur altijd een levensgedragtoets uitvoert als een vergunning wordt aangevraagd of een nieuwe bedrijfsleider of beheerder bekend wordt. Vergunninghouders zijn verplicht nieuwe bedrijfsleiders en beheerders tijdig bij de Kansspelautoriteit te melden. Als dat niet op tijd gebeurt, dan is dat op zichzelf al een antecedent dat bij de levensgedragtoets wordt betrokken.

Zoals in het tweede lid wordt beschreven, kan de raad van bestuur ook in andere gevallen een levensgedragtoets uitvoeren met betrekking tot een reeds verleende vergunning. Exploitanten, bedrijfsleiders en beheerders moeten immers voortdurend van goed gedrag zijn. Aanleidingen voor een tussentijdse levensgedragtoets kunnen signalen van toezichthouders van de Kansspelautoriteit of externe partijen zijn, maar de raad van bestuur kan bijvoorbeeld ook bij wijze van steekproef of in het kader van periodiek toezicht tot zo'n toets overgaan.

Als het onderzoek en de beoordeling tot de conclusie leiden dat sprake is van slecht levensgedrag, dan gaat de raad van bestuur over tot intrekking of weigering van de vergunning. Dit is beschreven in het derde lid. Er is dan geen plaats meer voor een belangenafweging die er toe kan leiden dat een vergunning ondanks slecht levensgedrag wordt verleend of in stand wordt gehouden. Artikel 30k, eerste lid, en artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wok bevatten zogenaamde imperatieve weigerings- en intrekkingsgronden.

Dat er geen *belangenafweging* plaatsvindt *nadat* slecht levensgedrag is vastgesteld, betekent niet dat de raad van bestuur geen afweging maakt voordat hij een oordeel over het levensgedrag vormt. Zoals



hieronder beschreven wordt, betreft en weegt de raad van bestuur bij die beoordeling meerdere factoren.

Artikel 3. Slecht levensgedrag

Bij de beoordeling van het levensgedrag gaat het er uiteindelijk om of kan worden aangenomen dat een vergunningaanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder zich in zijn functie zal gedragen op een wijze die als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 3.¹

Artikel 4. Criteria

In artikel 4 worden de criteria van de levensgedragtoets op hoofdlijnen beschreven.² Een centrale rol is weggelegd voor de antecedenten waarbij de aanvrager of houder van een vergunning en de bedrijfsleiders en beheerders waren betrokken. De raad van bestuur baseert zijn levensgedragoordeel op de ernst en het aantal van de antecedenten en op hun relatie met de vergunning en functie van de betrokken (rechts)persoon. Ook houdt de raad van bestuur rekening met het tijdsverloop na en tussen de antecedenten. Deze criteria worden in de volgende artikelen nader toegelicht.

Artikel 5. Antecedenten

‘Antecedent’ is een ruim begrip. Volgens de Van Dale zijn antecedenten vroeger gebeurde feiten. Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van slecht levensgedrag, zijn vooral ‘strafbare feiten’ in ruime zin van belang. Zoals in het eerste lid van artikel 5 te lezen valt, betreft dit misdrijven, strafrechtelijke overtredingen en bestuurlijk beboetbare overtredingen. Voorbeelden (dus geen uitputtende opsomming) van antecedenten die regelmatig bij de levensgedragtoets betrokken worden, zijn:

- illegaal aanbod van kansspelen en andere Wok-overtredingen, zoals het niet-tijdig melden van een bedrijfsleider of beheerder;
- levensdelicten, zedendelicten, geweldsdelicten, bedreiging en afpersing;
- valsheid in geschrifte en andere fraudedelicten als oplichting, flessentrekkerij, benadeling van een schuldeiser;
- fiscale overtredingen;
- overtredingen van de Opiumwet of Wet wapens en munitie;
- (schuld)witwassen;
- Vermogensdelicten als diefstal en verduistering;
- milieu- en huisvestingsovertredingen; en
- rijden onder invloed.

Dat sprake is van een of meer van deze of andere antecedenten, betekent niet per definitie dat sprake is van slecht levensgedrag. Zoals uit de andere artikelen van deze beleidsregels blijkt, moeten verschillende aspecten van antecedenten gewogen worden. Iemand die alleen één of twee keer onder invloed van alcohol een motorvoertuig heeft bestuurd, is in het kader van de hier besproken beoordeling bijvoorbeeld niet van slecht levensgedrag. Dat laat echter onverlet dat deze antecedenten bij de levensgedragtoets beoordeeld kunnen worden en – in combinatie met andere antecedenten – ook tot het oordeel kunnen leiden dat iemand in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

In het tweede lid van artikel 5 is bepaald dat de raad van bestuur ook niet-beboetbare overtredingen en ander handelen en nalaten als antecedent aan kan merken. De wetgever heeft immers geen beperkingen gesteld aan de feiten of omstandigheden die bij de levensgedragtoets betrokken mogen worden. De raad van bestuur let vooral op normoverschrijdingen en verwijtbare gedragingen. Voorbeelden van relevante, niet-strafbare antecedenten zijn het niet (tijdig) voldoen van door de raad van bestuur opgelegde boetes of dwangsommen, het met betaaldiensten faciliteren van illegaal kansspel aanbod³ en onbehoorlijk bestuur en paulianeus handelen in civielrechtelijke zin.

¹ De beschreven beoordelingswijze is voor een groot deel gebaseerd op ECLI:NL:CBB:2012:BW7465 (overweging 2.6) en door de Afdeling geaccepteerd in ECLI:NL:RVS:2019:3059 (overwegingen 5.2. en 5.5).

² Idem.

³ Dergelijk faciliteren kan op zichzelf overigens ook al strafbaar zijn.

Artikel 6. Betrokkenheid bij antecedenten

‘Betrokkenheid’ bij antecedenten is ook een ruim begrip. Daarom worden de meest relevante vormen van betrokkenheid in artikel 6 nader uitgelicht. De belangrijkste vorm van betrokkenheid is vanzelfsprekend het gepleegd hebben van een antecedent dat in het eerste lid genoemd wordt. Dit plegen moet ruim opgevat worden. Het gaat onder andere om plegen, medeplegen, uitlokken, doen plegen, medeplichtigheid, feitelijk leidinggeven, opdracht geven en functioneel ouderschap. Ook strafbare voorbereidingen en pogingen worden bij de beoordeling betrokken. Verder wordt iedere (rechts)persoon die bestuursrechtelijk als overtreder kan worden aangemerkt, bij de levensgedragtoets ook als pleger van dat antecedent aangemerkt.

Verder is ook van belang wat er is gebeurd bij de rechtspersonen waarbij iemand een invloedrijke functie vervulde. Dit is uitgewerkt in het tweede lid. Iemand is in ieder geval ook op relevante wijze betrokken bij de antecedenten van een rechtspersoon voor zover hij daar ten tijde van die antecedenten (indirect) bestuurder, bedrijfsleider, beheerder was of de helft of meer van de zeggenschap had.⁴ Van belang hierbij is dat de beschreven beoordelingswijze een toerekening betreft op basis van de functie bij de rechtspersoon met het antecedent. Het gaat er bijvoorbeeld niet om of de genoemde functionarissen zelf actief bij het antecedent betrokken waren of beboetbaar of strafbaar zijn. Een interne/onderlinge taakverdeling tussen deze functionarissen verhindert ook niet dat een antecedent van de rechtspersoon bij de beoordeling van het levensgedrag van alle (ex-)functionarissen betrokken wordt. Alleen als zo’n (ex-)functionaris aannemelijk maakt dat het antecedent niet aan hem te wijten was en dat hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden, kan dit anders zijn.⁵

Met het bovenstaande zijn de meest voorkomende relevante vormen van betrokkenheid bij antecedenten beschreven, maar dit betreft geen uitputtende opsomming. Of andere vormen van betrokkenheid relevant zijn, moet de raad van bestuur per geval beoordelen en – als dat oordeel tot een weigering of intrekking leidt – motiveren. Zo kunnen sommige antecedenten (de aanwezigheid van drugs en wapens bijvoorbeeld) die plaatsvinden in iemands woning, horeca- of kansspelinrichting ook betrokken worden bij de levensgedragtoets van die persoon.⁶ Vanzelfsprekend is ook weer niet elke vorm van betrokkenheid van belang. Dat iemand slachtoffer of getuige is van een strafbaar feit of familielid van de dader, is bijvoorbeeld geen relevante vorm van betrokkenheid.

Artikel 7. Aannemelijkheid van antecedenten

Bij de beslissing een vergunning te weigeren of in te trekken vanwege slecht levensgedrag zijn strafrechtelijke bewijsregels niet van toepassing. Om te concluderen dat sprake is van slecht levensgedrag moet de raad van bestuur wel voldoende aannemelijk maken dat antecedenten gepleegd zijn. In artikel 7 is beschreven welke uitgangspunten de raad van bestuur daarbij hanteert. In sommige gevallen moet worden aangesloten bij een beslissing in een andere procedure. Als dat niet het geval is, moet de raad van bestuur zelfstandig een inhoudelijk oordeel vormen over de sterkte van het bewijs.

In het eerste lid is beschreven welke strafrechtelijke beslissingen tot de conclusie leiden dat het plegen van een antecedent voldoende aannemelijk is. Kort samengevat komt het erop neer dat een antecedent voldoende aannemelijk is als de strafrechter of officier van justitie geoordeeld heeft dat er naar strafrechtelijke maatstaven voldoende bewijs is voor een veroordeling. Dit geldt voor veroordelingen door de rechter en ook voor strafbeschikkingen, dagvaardingen, beleidssepots⁷ en transactievoorstellen waarover de officier van justitie beslist. De officier van justitie mag deze beslissingen namelijk alleen nemen als er naar zijn oordeel voldoende bewijs is voor een veroordeling. Wanneer de officier evident ten onrechte een van deze beslissingen heeft genomen, dan gaat de raad van bestuur niet van de aannemelijkheid van het antecedent uit.⁸

In het tweede lid is beschreven welke bestuursrechtelijke beslissingen tot de conclusie leiden dat het plegen van een antecedent voldoende aannemelijk is. De raad van bestuur sluit kort samengevat aan bij beschikkingen waarbij een overtreding voldoende aannemelijk is geacht en overeenkomsten waarin een overtreding of bestuurlijke boete erkend dan wel geaccepteerd wordt. Ook in dit geval

⁴ Zie ECLI:NL:RVS:2019:3059 (overweging 5.3) met betrekking tot een bestuurder en een bedrijfsleider.

⁵ Zie ECLI:NL:CBB:2001:AA9858 (overweging 5) voor een soortgelijke beoordelingswijze bij betrouwbaarheidstoetsen in de financiële sector.

⁶ Zie ECLI:NL:RVS:2017:2752 (overweging 2.1).

⁷ Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, Staatscourant 2020, nr. 62570. Aanwijzing gebruik sepotgronden, Staatscourant 2014, nr. 23614.

⁸ Zie ECLI:NL:RBROT:2021:4023 (overweging 17.4).

geldt dat de raad van bestuur het plegen van een antecedent niet voldoende aannemelijk acht als de beschikking of het schikkingsvoorstel evident ten onrechte is genomen dan wel gedaan.

Het derde lid beschrijft situaties waarin op voorhand niet aannemelijk is dat iemand een antecedent heeft gepleegd. Dit lid is daarmee een spiegelbepaling van de twee voorgaande leden. De raad van bestuur acht een antecedent ten eerste onvoldoende aannemelijk als de rechter iemand heeft vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging of – in een bestuursrechtelijke context – heeft geoordeeld dat niet aannemelijk is dat diegene de overtreding heeft begaan. Het antecedent wordt pas weer voldoende aannemelijk geacht als de vrijspraak in een latere uitspraak wordt vernietigd en de verdachte alsnog wordt veroordeeld.

Ook bepaalde technische sepots kunnen tot het oordeel leiden dat een antecedent onvoldoende aannemelijk is om ten grondslag te leggen aan een negatief levensgedragoordeel. Dit is het geval als de officier van justitie heeft besloten te seponeren vanwege een onterechte verdenking (sepotcode 01), onvoldoende wettig en overtuigend bewijs (sepotcode 02) of de niet-strafbaarheid van het feit (sepotcode 05).⁹ Als de officier van justitie terugkomt op zijn sepot omdat er bijvoorbeeld nieuw bewijs is gevonden, dan verhinderen deze sepots vanzelfsprekend niet langer dat de raad van bestuur het antecedent bij de beoordeling betreft.

De raad van bestuur past de beperkingen uit het derde lid overigens wel strikt (in plaats van ruim) toe. Het kan bijvoorbeeld nog voldoende aannemelijk zijn dat een ander strafbaar feit is gepleegd dan waarvan iemand is vrijgesproken. Dit is onder andere het geval als een verkeerd feit in de tenlastelegging is vermeld. Ook kan de niet-strafbare betrokkenheid bij het desbetreffende antecedent nog wel voldoende aannemelijk zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de niet-strafbare betrokkenheid van een vrijgesproken bestuurder bij een antecedent van de door hem bestuurde vennootschap. Zoals hierboven al is beschreven, is voor de toerekening op grond van artikel 6, tweede lid, niet vereist dat een bestuurder zelf ook strafbaar is.

In andere gevallen dan in de eerste drie leden zijn beschreven, kan de raad van bestuur niet aansluiten bij de beslissing van een andere instantie of functionaris. Zoals in het vierde lid is beschreven, moet de raad van bestuur dan aan de hand van de (achterliggende) relevante feiten en omstandigheden zelfstandig inhoudelijk beoordelen of iemands betrokkenheid bij een antecedent voldoende aannemelijk is. Hierbij kan de raad van bestuur bijvoorbeeld de door een aanvrager verstrekte informatie, getuigenverklaringen, (andere) processen-verbaal en rapporten van toezichthouders betrekken.¹⁰

In het vijfde lid zijn nog enkele omstandigheden beschreven die nadrukkelijk niet vereist zijn om te concluderen dat een antecedent voldoende aannemelijk is. Ook zonder veroordeling, vervolging, verdenking of (voorgenomen) beschikking kan de raad van bestuur concluderen dat sprake is van slecht levensgedrag.¹¹ Dit brengt ook met zich mee dat bijvoorbeeld het nietig of niet-ontvankelijk verklaren van respectievelijk een dagvaarding of het Openbaar Ministerie daar evenmin aan in de weg staan.

Als voldoende aannemelijk is dat iemand bij een of meerdere antecedenten is betrokken, betekent dat niet automatisch dat diegene ook van slecht levensgedrag is. De raad van bestuur beoordeelt dan namelijk nog verschillende aspecten van dat antecedent/die antecedenten, bijvoorbeeld het tijdsverloop.

Artikel 8. Tijdsverloop

Hoewel er ook in de tijd geen beperkingen zijn gesteld aan de feiten en omstandigheden die bij de levensgedrag mogen worden betrokken,¹² speelt tijdsverloop een belangrijk aspect bij de levensgedragtoets. De beoordeling van het tijdsverloop is nader uitgewerkt in artikel 8. In het algemeen geldt dat hoe recenter antecedenten zijn, des te zwaarder ze meewegen. Uitgangspunt daarbij is de pleegdatum van een antecedent en bijvoorbeeld niet de datum van veroordeling.

De raad van bestuur betreft in ieder geval de antecedenten bij de beoordeling die in de acht jaar voorafgaand aan de beslissing zijn gepleegd. Als sprake is van dergelijke antecedenten, betreft de raad van bestuur in ieder geval ook de antecedenten bij de beoordeling die in de acht jaar vooraf-

⁹ Idem.

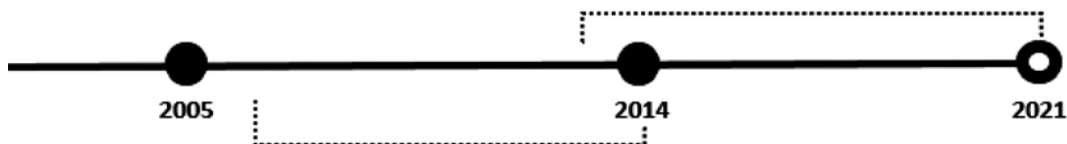
¹⁰ Zie ECLI:NL:RVS:2021:2445 (overweging 9.2).

¹¹ Zie ECLI:NL:RVS:2019:1099 (overweging 9.1), ECLI:NL:RVS:2017:2551 (overweging 4.2) en ECLI:NL:RVS:2008:BG4744 (overweging 2.5).

¹² Zie ECLI:NL:RVS:2019:1099 (overweging 9.1).

gaand aan de eerst genoemde antecedenten zijn gepleegd. Dit is in het eerste en tweede lid beschreven.

Deze beoordelingswijze kan met een voorbeeld verduidelijkt worden. Stel dat de raad van bestuur in 2021 over een vergunning beslist. Een eerste antecedent uit 2014 wordt dan in ieder geval bij de beoordeling betrokken omdat daarna nog geen acht jaar is verstreken. De raad van bestuur betreft een tweede antecedent uit 2005 dan in beginsel niet bij de levensgedragtoets omdat dit meer dan acht jaar voor het antecedent uit 2014 is gepleegd. Deze beoordeling is hieronder schematisch weergegeven. Als het tweede antecedent in 2007 zou zijn gepleegd, zou de raad van bestuur het echter wel bij de beoordeling betrekken. Tussen 2007 en 2014 zit immers minder dan acht jaar.



De in het eerste en tweede lid genoemde periodes betreffen de periodes waaruit de raad van bestuur in ieder geval antecedenten bij de beoordeling betreft. In het derde lid is aangegeven dat de raad van bestuur ook nog oudere antecedenten bij de levensgedragtoets kan betrekken als hun aantal of ernst daar naar het oordeel van de raad van bestuur aanleiding voor geeft.

Zoals in het vierde lid is beschreven, maakt tijd die is doorgebracht in detentie verder niet dat de raad van bestuur antecedenten buiten beschouwing laat of minder zwaar meeweegt. Stel dat iemand tien jaar geleden een misdrijf heeft gepleegd en daar zes jaar voor gedetineerd is geweest. In dat geval wordt het misdrijf beoordeeld alsof het vier jaar geleden is gepleegd. Van belang is namelijk dat iemand heeft laten zien zich integer te gedragen, terwijl hij zich vrij in de samenleving heeft kunnen bewegen.¹³

Tijdsverloop kan er niet alleen toe leiden dat antecedenten verder buiten beschouwing gelaten worden. Het tijdsverloop wordt ook gewogen. Antecedenten die minder dan vijf jaar voor het moment van besluitvorming zijn begaan, zijn in ieder geval voldoende recent om volledig meegewogen te worden en tot de conclusie te kunnen leiden dat sprake is van slecht levensgedrag. Afhankelijk van onder andere hun ernst en het tijdsverloop ten opzichte van andere antecedenten, kunnen oudere antecedenten minder zwaar meegewogen worden.

Artikel 9. Ernst van antecedenten

De ernst van antecedenten is dus ook van groot belang bij de levensgedragtoets. Betrokkenheid bij één enkel antecedent van geringe ernst betekent niet dat iemand van slecht levensgedrag is. Als daarentegen voldoende aannemelijk is dat iemand een ernstig strafbaar feit heeft begaan (en aan de andere beoordelingscriteria ook is voldaan), is wel sprake van slecht levensgedrag. Meerdere minder ernstige antecedenten kunnen tezamen ook tot een weigering of intrekking leiden.

Hoe de ernst van een antecedent beoordeeld wordt en wanneer een antecedent zo ernstig is dat sprake is van slecht levensgedrag, kan van te voren niet uitputtend beschreven worden. In artikel 9 is wel beschreven op basis van welke aspecten de raad van bestuur in ieder geval de ernst van een antecedent kan vaststellen. Een belangrijke indicator is de straf die is opgelegd, gevorderd, overeengekomen of voorgenomen voor het antecedent in kwestie of voor soortgelijke antecedenten. Ook dit is echter geen geheel zuivere aanwijzing want bij de bepaling van de strafmaat worden ook andere omstandigheden dan de ernst van het feit betrokken.¹⁴ Een hoge straf weerspiegelt een (zeer) ernstig feit, maar enkel op basis van een lage straf kan dus niet geconcludeerd worden dat het feit niet ernstig is.

Een meer inhoudelijke beoordeling van de ernst van een antecedent is bij afwezigheid van een zwaardere sanctie nodig. Van belang kunnen dan onder andere de aard, langdurigheid, grootschaligheid, context en gevolgen van het antecedent zijn. Onder de gevolgen worden in ieder geval de nadelige consequenties voor slachtoffers en benadeelde partijen begrepen, maar bijvoorbeeld ook het voordeel dat de dader met het antecedent heeft behaald. Ook de mate van opzet en/of schuld waarmee een antecedent is begaan, kan een rol spelen bij de bepaling van de ernst van een antece-

¹³ Zie ECLI:NL:RBDHA:2021:6787 (overwegingen 5.4, 5.8 en 5.9).

¹⁴ Straffen kunnen bijvoorbeeld gematigd worden vanwege media-aandacht, overschrijdingen van redelijke termijnen, reclasseringsbelangen en de niet-strafrechtelijke consequenties die een dader zelf van zijn overtredingen heeft ondervonden.

dent. Om te concluderen dat sprake is van slecht levensgedrag is echter zeker niet vereist dat schuld of opzet aannemelijk gemaakt kunnen worden.

Artikel 10. Relatie met de vergunning

Bij de levensgedragtoets houdt de raad van bestuur ook rekening met de relatie tussen enerzijds de antecedenten en anderzijds de vergunningsactiviteiten en functie van een (rechts)persoon. Het gaat daarbij om de vraag waarom strafbare feiten, bestuurlijk beboetbare feiten en andere antecedenten afdoen aan het vertrouwen dat exploitanten, bedrijfsleiders en beheerders zich in hun functie zullen gedragen op een wijze die als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd. Dit onderdeel van de beoordeling is in artikel 10 nader uitgewerkt.

Relevant zijn om te beginnen de in het eerste lid, onder a, genoemde antecedenten die zijn gepleegd bij of in het verlengde van het aanbieden van kansspelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onvergund online kansspelaanbod of fiscale overtredingen bij de exploitatie van een speelhal. Antecedenten begaan bij financiële of andere zakelijke dienstverlening aan een kansspelaanbieder zijn gepleegd in het verlengde van kansspelaanbod en aldus van belang. Valsheid in geschrifte jegens de Kansspelautoriteit is meestal ook gepleegd bij of in het verlengde van kansspelaanbod.

In het eerste lid, onder b, is vervolgens beschreven dat antecedenten ook relevant zijn als ze zijn gepleegd bij een beroep, bedrijf of economische activiteit. Ook fiscale overtredingen gepleegd bij de exploitatie van een horeca-inrichting of van vastgoed kan bijvoorbeeld tot het oordeel leiden dat sprake is van slecht levensgedrag.

In het eerste lid, onder c, is beschreven dat antecedenten ook relevant zijn als de exploitatievergunning soortgelijke antecedenten kan faciliteren. Een exploitatievergunning kan bijvoorbeeld (schuld)witwassen, fiscale overtredingen en overtredingen van de Wok faciliteren. Bij de beoordeling of antecedenten 'soortgelijk' zijn gaat het om ruime categorieën. Fiscale overtredingen bijvoorbeeld zijn in beginsel soortgelijk, of het nu om Inkomstenbelasting, Vennootschapsbelasting of Kansspelbelasting gaat.

In het eerste lid, onder d, is bovendien bepaald dat antecedenten ook bij de beoordeling betrokken worden als de vergunning het witwassen van met soortgelijke antecedenten verkregen voorwerpen kan faciliteren. Dit betreft bijvoorbeeld drugs- en wapenhandel. Een exploitatievergunning zal die misdrijven in de meeste gevallen niet snel faciliteren, maar deze feiten zijn toch van belang omdat met behulp van de vergunning de daarmee behaalde winsten geïnvesteerd of verhuuld kunnen worden.

In het eerste lid, onder e, is tot slot bepaald dat de raad van bestuur antecedenten verder bij de beoordeling betreft als uit deze antecedenten blijkt dat onvoldoende beschikt wordt over eigenschappen die noodzakelijk zijn voor een maatschappelijk aanvaardbare uitoefening van de (beoogde) functie.¹⁵ In het tweede lid is uitgewerkt welke eigenschappen dit in ieder geval betreft.

Het gaat ten eerste om het op integere wijze omgaan met de belangen en het welzijn van anderen. De kansspelbranche is namelijk kwetsbaar voor fraude, bedrog en verslaving en consumenten moeten daar tegen beschermd worden. Ook uit bijvoorbeeld vermogens-, gewelds- en zedendelicten en bedreiging kan blijken dat onvoldoende over deze eigenschap beschikt wordt.

Andere belangrijke eigenschappen zijn openheid en waarheidslievendheid. Jegens de raad van bestuur en toezichthouders van de Kansspelautoriteit mogen exploitanten geen relevante informatie achterhouden en moeten zij naar waarheid informatie verstrekken. Dat onvoldoende over de genoemde eigenschappen beschikt wordt, kan bijvoorbeeld blijken uit oplichting of valsheid in geschrifte.

Exploitanten, bedrijfsleiders en beheerders moeten ook beschikken over voldoende verantwoordelijkheidszin en wetsetrouwheid. Als zij dat onvoldoende doen, kan er onvoldoende op vertrouwd worden dat zij zich in hun functie zullen gedragen op een wijze die als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd. De meeste strafbare en bestuurlijk beboetbare feiten leveren een aanwijzing op dat onvoldoende beschikt wordt over deze eigenschappen. Bij andere antecedenten is dat minder snel het geval.

De beoordeling van de relatie tussen een antecedent en de vergunning/functie is niet alleen een

¹⁵ Een soortgelijke beoordelingswijze wordt aangehouden bij betrouwbaarheidstoetsen in de financiële sector. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CBB:2019:498 (overweging 6.3.6) en ECLI:NL:CBB:2011:BZ7801 (overweging 4.3).

kwestie van het al dan niet bij de beoordeling betrekken. De relatie wordt ook gewogen. Antecedenten die al begaan zijn bij kansspelaanbod, wegen bijvoorbeeld extra zwaar mee. Antecedenten die daarentegen alleen relevant zijn op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e, zullen bijvoorbeeld minder snel tot de conclusie leiden dat sprake is van slecht levensgedrag. Een enkele, minder ernstige, eenvoudige mishandeling in een privécontext leidt bijvoorbeeld niet altijd tot de conclusie dat de dader van slecht levensgedrag is. Als diezelfde mishandeling jegens een toezichthouder van de Kansspelautoriteit of een gebruiker van speelautomaten gepleegd zou zijn, zal die conclusie echter nagenoeg onvermijdelijk zijn.

Uit het voorgaande volgde al dat voor een negatief levensgedragoordeel niet vereist is dat al antecedenten zijn gepleegd bij de exploitatie van speelautomaten.¹⁶ Het *levensgedrag* wordt getoetst, niet enkel iemands gedragingen als of bij een exploitant. In het derde lid van artikel 10 wordt wat dat betreft ook nog eens benadrukt dat ook antecedenten in de privésfeer tot weigering of intrekking van een exploitatievergunning kunnen leiden.¹⁷

Artikel 11. Gewijzigd levensgedrag

Met het voorgaande is de levensgedragtoets hoofdzakelijk een beoordeling waarbij op basis van negatieve voorvallen uit het verleden een uitspraak wordt gedaan over risico's voor de toekomst. Niet beoordeeld wordt of iemand in zijn totaliteit een 'slecht persoon' is. Het gaat er in de terminologie van artikel 4, eerste lid, onder b, van het Besluit om of iemand '*in enig opzicht*' van slecht levensgedrag is. Goed gedrag kan over het algemeen dan ook niet afdoen aan de negatieve antecedenten die zich hebben voorgedaan. De raad van bestuur zal dat gedrag in beginsel dan ook buiten beschouwing laten bij de levensgedragtoets.

Een uitzondering kan de raad van bestuur in het kader van artikel 11 maken voor bijzondere positieve gedragingen die zich hebben voorgedaan na het laatste antecedent. Daarvoor is een specifieke (mitigerende) relatie vereist met de antecedenten en de daaruit voortkomende/blijkende risico's voor de toekomst. Als hiervan sprake is kan de raad van bestuur oordelen dat iemand die in enig opzicht van slecht levensgedrag was niet langer of minder lang van slecht levensgedrag is. Of dat in een specifiek geval ook gebeurt, beoordeelt de raad van bestuur per geval. Daarbij zijn onder andere ook de aard en ernst van de antecedenten van belang.

Relevant kan in dit kader bijvoorbeeld de geheel vrijwillige inkeer door een dader zijn, waarbij diegene zich – voordat hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de autoriteiten zijn overtreding op het spoor zijn – volledig op eigen initiatief bij de bevoegde autoriteiten meldt en zich aan een bestraffende sanctie onderwerpt. In uitzonderlijke gevallen kunnen ook binnen een onderneming getroffen maatregelen om herhaling van antecedenten te voorkomen bijdragen aan de conclusie dat niet langer sprake is van slecht levensgedrag. Het is daarbij aan de betrokkenen om aan te tonen dat deze maatregelen daarvoor toereikend en duurzaam genoeg zijn. Of dat het geval is, hangt ook af van de aard en ernst van de desbetreffende antecedenten. Bij misdrijven en opzettelijk gepleegde (bestuurlijk beboetbare) overtredingen bijvoorbeeld zullen dergelijke preventiemaatregelen niet snel toereikend zijn.

¹⁶ Zie ECLI:NL:RVS:2020:2168 (overweging 4.2), ECLI:NL:RVS:2019:1099 (overweging 9.1) en ECLI:NL:RVS:2011:BP2763 (overweging 2.6.1).

¹⁷ Zie ECLI:NL:RVS:2012:BX8963 (overweging 3.2) en ECLI:NL:RVS:2012:BV1193 (overweging 2.8.2).